POLITISCH VERFOLGTE GENIESSEN ASYL?

"POLITISCH VERFOLGTE GENIESSEN ASYLRECHT"
(ART.16 ABS.2 SATZ 2 GG)

Dieser Satz ließe eigentlich erwarten, daß es in der Bundesrepublik für Flüchtlinge kein Problem sei, Asyl zu finden. Asyl - das ist der Ort, der Schutz bietet vor Verfolgung, der Ort, an dem man ungefährdet leben kann. Da ein "Ort" allein ein menschenwürdiges, gesichertes Leben nicht gewährleistet, muß man heute unter dem Begriff "Asyl" jedoch all das verstehen, was den Schutz des Flüchtlings umfaßt und sichert. Dies ist in einer Industriegesellschaft wie der unsrigen auch Wohnung, Arbeit, Bildung und alles, was zu einer sozialen Absicherung dazugehört.

Aufgrund der Entstehungsgeschichte des Artikels 16 GG sollte man auch erwarten, daß das Recht auf Asyl weit ausgelegt werden würde. Der Parlamentarische Rat wollte bei der Schaffung des Grundgesetzes ein großzügiges und humanes Asylrecht in Erinnerung an die vielfältigen Schwierigkeiten, die Flüchtlinge aus dem Machtbereich des nationalsozialistischen Deutschlands hatten, aber auch in Anbetracht der Tatsache, daß viele seiner Mitglieder nur dank der Asylgewährung anderer Staaten überleben konnten. "In frischer Erinnerung waren den Mitgliedern des Parlamentarischen Rates noch Berichte über Zurückweisungen deutscher Flüchtlinge durch Behörden u. a. der Schweiz und Schwedens und teilweise eigene Flüchtlingserlebnisse. Schweizer Behörden hatten beispielsweise Verhandlungen mit dem faschistischen deutschen Staat geführt, damit dieser Maßnahmen zur Kenntlichmachung der Pässe deutscher Staatsangehöriger jüdischen Glaubens treffe. Den schweizer Grenzbehörden sollte die Arbeit dadurch erleichtert werden, konnten sie doch auf diese Weise asylsuchende Juden erkennen und zurückweisen. Das Asylrecht des Grundgesetzes sollte derartige Vorfälle unmöglich machen."(1)

Trotzdem wird die aktuelle Diskussion über die Frage der Einschränkung des Grundrechts auf Asyl völlig unabhängig von der Situation in den Heimatländern der Flüchtlinge geführt. Wesentlicher Diskussionsaspekt ist die vielzitierte und herbeigeredete "Belastungsgrenze" unseres Landes. Wo aber soll diese Grenze liegen? Ist sie in einer Zahl zu finden, und wenn ja, in welcher? Laut öffentlicher Verlautbarungen ist unser Land unterbevölkert. Dies könnte - wie in der Vergangenheit - ein Grund zur Aufnahme von Flüchtlingen sein. Die Belastungsgrenze scheint also etwas anderes zu sein. Würde man Flüchtlinge hinsichtlich ihrer Bildung und Ausbildung unterstützen, so wären sie auch nicht lange "Sozialfälle" und somit auch keine Belastung.

Nur der kleinste Teil der weltweiten Flüchtlingsbewegungen findet den Weg nach Europa. Wir finden bei uns also nur einen kleinen Ausschnitt davon.

Die Bundesrepublik ist eines der reichsten Länder der Welt. Dies allein ist Verpflichtung genug, Flüchtlinge aufzunehmen und ihnen ein menschenwürdiges Leben zu den für uns normalen Gegebenheiten zu ermöglichen. Wir können es uns leisten, alle Flüchtlinge aufzunehmen, die den Weg zu uns finden.

In der Praxis war und ist es bis heute schwierig, nachzuweisen, daß man "politisch Verfolgter" ist. In der sogenannten Flüchtlingskonvention (Abkommen über die Rechtsstellung von Flüchtlingen von 1951) sind als Flüchtlingsmerkmale definiert: Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer Rasse, einer Religion, einer Nationalität, zu einer sozialen Gruppe und wegen politischer Überzeugung. Damit sind bestimmte Verfolgungsgründe nicht benannt: sog. Sippenhaft, geschlechtsspezifische Verfolgung u. a.

Obwohl der Wortlaut des Artikels 16 GG die Einengung auf bestimmte Fluchtgründe aus der Flüchtlingskonvention nicht übernommen hat, orientiert sich die Rechtssprechung nach wie vor - zumindest weitgehend - an oben genannten Definitionen und dies, obwohl der Parlamentarische Rat in seinen Ausführungen zum Artikel 16 GG ausdrücklich diejenigen als politisch Verfolgte bezeichnete, die durch das politische System nicht nur ihrer Freiheit und ihres Lebens, sondern auch ihrer "Güter" beraubt werden. Allerdings hat es im Laufe der Jahre verschiedenste Auslegungen, Interpretationen und Spezifizierungen des Begriffs der "politischen Verfolgung" durch die Rechtssprechung gegeben.

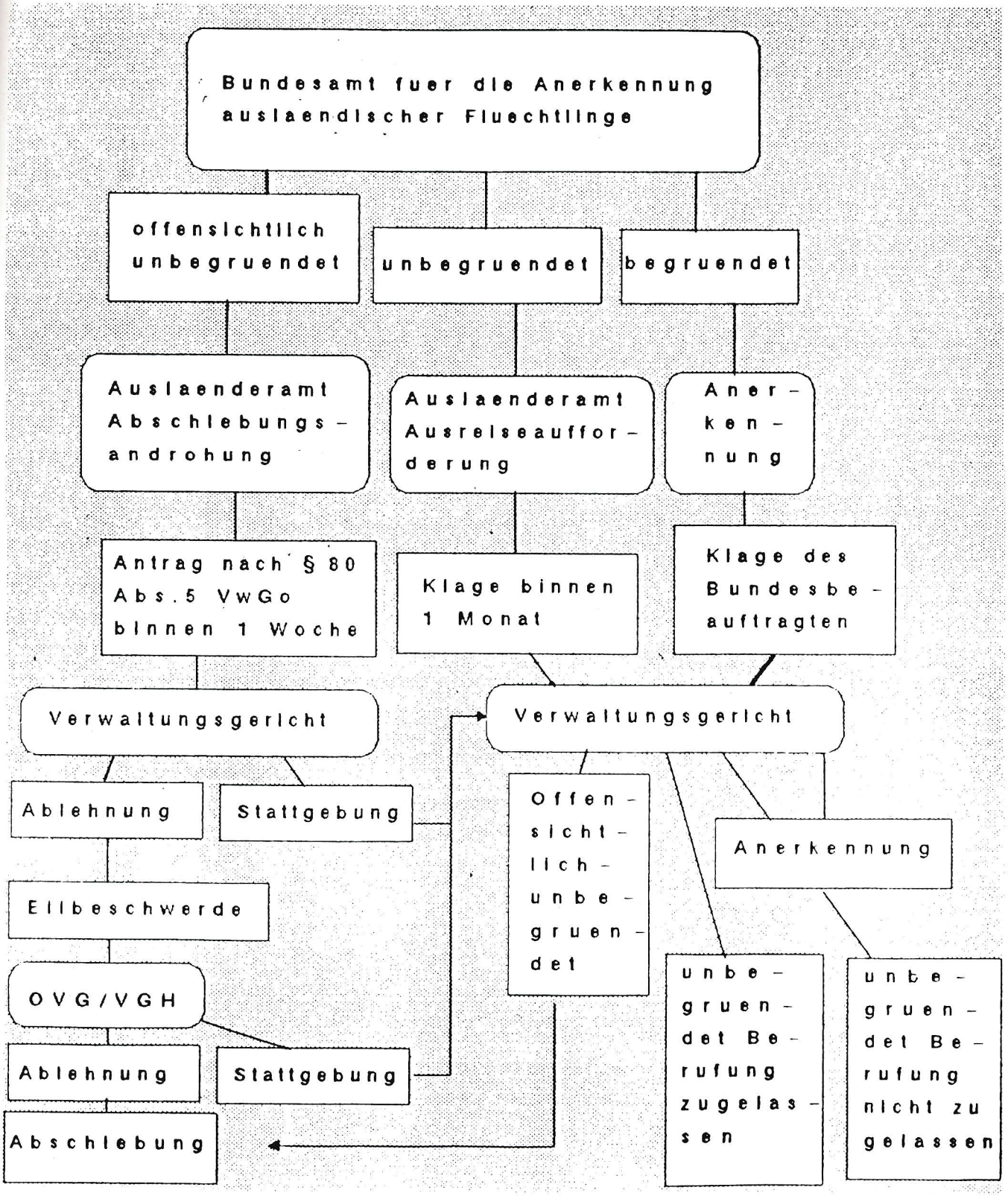
Auch die in der Vergangenheit jeweils geltenden gesetzlichen Regelungen und verwaltungstechnischen Vorschriften haben - je nach politischer Situation - versucht, Einfluß zu nehmen auf die Beantwortung der Frage, was denn nun eigentlich alles unter den Begriff der politischen Verfolgung fällt.

Für das Asylverfahren ist es notwendig, die eigene Betroffenheit durch Verfolgungsmaßnahmen nachzuweisen oder glaubhaft zu machen. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch in einem Urteil vom 1. 6. 1965 (IC 118.62) festgestellt, daß auch eine "begründete Furcht" vor politischer Verfolgung für die Asylgewährung ausreichend ist. Was nun aber eine "begründete Furcht" ist, muß praktisch in jedem Einzelfall dargestellt werden und unterliegt der richterlichen Überprüfung im Verwaltungsgerichtsverfahren.

Schwierigkeiten tauchen auch immer im Zusammenhang mit der Frage auf, von wem Verfolgungsmaßnahmen auszugehen haben, um als politische Verfolgung betrachtet werden zu können. Grundsätzlich wurde davon ausgegangen, daß politische Verfolgung von staatlichen Stellen realisiert wird. Diese enge Betrachtung ließ sich jedoch nicht aufrechterhalten, bedienen sich doch viele Regimes zur Ausübung der Repression "privater Organisationen", in denen Angehörige von Polizei und Militär in ihrer Freizeit auf Menschenjagd gehen.

Auch die Versagung von Schutz und Hilfe staatlicher Stellen gegenüber den Übergriffen nichtstaatlicher Gruppen auf Leben und Eigentum von Minderheiten wird heute in manchen Fällen als Grund für die Inanspruchnahme des Asylrechts akzeptiert.

An dieser Stelle ist nicht die Möglichkeit gegeben, erschöpfend die Probleme darzustellen, mit denen sich ein Flüchtling im Asylverfahren konfrontiert sieht. Es konnten nur einzelne Aspekte



ASYLVERFAHREN D.Geiger-Pieger

Schematische Darstellung des Asylverfahrens durch die Instanzen

aufgezeigt werden. Über die soziale Lage von Flüchtlingen wird an anderer Stelle von einigen Frauen berichtet, die derzeit in Nürnberg leben.

Auf einen Punkt, der vor allem in der Vergangenheit eine große Rolle gespielt hat, soll an dieser Stelle aber noch hingewiesen werden.

Bis Anfang der 70er Jahre kamen fast nur Flüchtlinge aus Osteuropa in die Bundesrepublik. Erst seit 1972 stieg der Anteil aus der 'Dritten Welt' deutlich an. Bis dahin befaßten sich die zuständigen Stellen also nur mit politischer Verfolgung in den kommunistischen Ländern Osteuropas, das heißt, in den Ländern, deren Regierungen als politische Feinde betrachtet wurden. Nun gab es aber plötzlich Flüchtlinge aus Ländern, zu denen entweder keine besonderen Beziehungen bestanden oder aber sogar sehr gute Wirtschaftsverbindungen existierten. So hatten das Bundesamt und die Verwaltungsgerichte sogar über Asylanträge von Flüchtlingen zu entscheiden, die aus Ländern gekommen waren, die mit der Bundesrepublik verbündet waren, wie zum Beispiel Griechenland oder die Türkei.

Das Bundesamt in Zirndorf und die Richter an den Verwaltungsgerichten (früher nur in Ansbach) sind in ihren Entscheidungen frei, das heißt, sie unterliegen keinen Weisungen. Trotzdem kam es immer zu seltsamen Übereinstimmungen bei ihren Entscheidungen, die sich zahlenmäßig ganz deutlich niederschlagen:
Bis in die 70er Jahre lagen die Anerkennungsquoten für die sog. Ostblockflüchtlinge bei zirka 95 Prozent. Für iranische Flüchtlinge lag zur gleichen Zeit - man erinnere sich an den Schah und seinen Geheimdienst SAVAK - die Ablehnungsquote in der gleichen Größenordnung. Flüchtlinge aus Bulgarien, der CSSR, Rumänien usw. wurden allein deshalb anerkannt, weil sie unerlaubt ausgereist bzw. im Ausland verblieben waren. Nach heimatlichem Recht war dies ein Straftatbestand und das erfüllte für das Bundesamt und das Verwaltungsgericht regelmäßig die Anforderung an einen sog. Nachfluchtgrund, das heißt, die Flucht als solche würde bei einer Rückkehr zu Verfolgungsmaßnahmen führen. Iranische Studenten, die in der Bundesrepublik in Exilorganisationen gegen die Regierung in Teheran öffentlich aufgetreten waren, bekanntermaßen vom SAVAK bespitzelt und beobachtet wurden, hatten in der Regel mehrjährige Verfahren (zum Teil 10 Jahre lang) durch alle Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit durchzustehen, ehe diese Tätigkeiten - wenn überhaupt - als Nachfluchtgründe für eine Asylgewährung anerkannt wurden.

"Republikflucht" wurde als asylrelevant nur bei Flüchtlingen aus dem "Ostblock", nicht jedoch für solche aus der 'Dritten Welt' akzeptiert, obwohl sie auch dort in einigen Ländern unter Strafe steht.

In den letzten Jahren sind die Anerkennungsquoten in den Asylverfahren gravierend zurückgegangen, und zwar für alle Flüchtlingsgruppen, unabhängig von ihrer Herkunft. Und seit dieser Zeit gibt es in der Öffentlichkeit die Begriffe "Asylmißbrauch", "Asylschwindler", "Wirtschaftsflüchtling".

Reinhard Marx schreibt dazu 1978:
"Rechtssprechung und vor allem die Praxis des Bundesamtes haben bewirkt, daß der weitaus überwiegenden Mehrheit der nicht aus dem Ostblock kommenden Flüchtlinge ein Mißbrauch unseres

Asylrechts vorgeworfen wird. Sicherlich sind viele pakistanische Asylbewerber in ihrer Heimat nicht politisch verfolgt. Andererseits darf dieser Umstand nicht zum Vorwand dafür genommen werden, nahezu allen Dritte-Welt-Flüchtlingen undifferenziert den Vorwurf des "Asylmißbrauchs" zu machen. Sind tatsächlich 92,7 % der Asylsuchenden aus Marokko, einem Staat, in dem politisch Andersdenkende inhaftiert und gefoltert werden, 'Asylschwindler', weil sie keiner aufnehmen wollte? In dieser Diskriminierung der Flüchtlinge aus der Dritten Welt und in ihrer Abqualifizierung als 'Asylschwindler' offenbart sich eine inhumane Gesinnung, die eines sozialen Rechtsstaates nicht würdig ist."(3)

Zwölf Jahre später ist dieser Aussage nichts hinzuzufügen. Wir müssen nur feststellen, daß sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch als auch in der Presse und in politischen Verlautbarungen mittlerweile in jedem Fall diese Begrifflichkeit verwendet wird: heute gelten auch Polen, Tschechoslowaken, Rumänen und Bulgaren als Wirtschaftsflüchtlinge und Asylschwindler.

B.F.B

DIE DIMENSION DER FLÜCHTLINGSMIGRATION IN DIE BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Einleitung

Angesichts der wieder ins Gerede gekommenen Asylbewerberzahlen im Wahljahr 1990 wäre es angebracht, die Dimension der Flüchtlingsmigration in die Bundesrepublik Deutschland und deren politischen Bedeutung näher unter die Lupe zu nehmen.

Schon 1986 richtete sich der damalige Innenminister Friedrich Zimmermann mit folgender Meldung an die deutsche Öffentlichkeit: "Der Zustrom von Asylsuchenden in die BRD hat besorgniserregende Ausmaße angenommen. Er ist zu einem dringenden und zugleich brisanten Problem der Politik dieser Tage geworden".(1)

1989 wandte sich der gleiche Minister noch einmal an die Öffentlichkeit, diesmal mit einem noch dramatischeren Appell: "Die Asylbilanz 1988 dokumentiert eine zunehmend dramatische Lage. Unser Asylrecht wird mehr und mehr zum Einfallstor für eine uferlose Einwanderung ... Die hohe Zahl von Nichtanerkennungen zeigt, daß das Grundrecht auf Asyl gegenwärtig massenweise verletzt wird und für einen ungebremsten Zustrom von Ausländern mißbraucht wird. Deshalb fordere ich eine offene Diskussion über das Asylthema".(2)

Eine "offene" Diskussion in der Öffentlichkeit ist in der Tat entfacht worden, wobei nicht zu übersehen ist, daß sie äußerst einseitig und unsachlich verlief. Von einem unerhörten Mißbrauch des im deutschen Grundgesetz verankerten Rechts auf Asyl war die Rede, weil die Anerkennungsquote nur noch bei 3,7 % liegt.(3) Und in diesem Sinne ist die Asylproblematik bisher vorwiegend thematisiert worden.

Die juristischen Aspekte der Problematik werden an dieser Stelle ausgespart.(4) Es sollen hier nur einige zusätzliche Zahlen dargelegt werden, um die ausschließliche Fixierung auf die Zahl von Asylantragseingängen in der öffentlichen Diskussion zu ergänzen, zu relativieren und zu korrigieren. Die Asylfrage ist in der Tat von schwerwiegender Bedeutung - für alle Beteiligten, wohlgemerkt, für diejenigen, die um Asyl ersuchen müssen, sowie

für das Land, das Asyl gewährt - und in Wirklichkeit vielschichtig gelagert; um so wichtiger ist es, einen differenzierten Blick darauf zu gewinnen.

Die Flüchtlingsmigration als internationales Phänomen

Aus bundesdeutscher Sicht mag das "Asylantenproblem" als ein spezifisch deutsches Problem, das mit dem Artikel 16 des deutschen Grundgesetzes eingehandelt wurde, erscheinen. Ein Blick auf die globalbezogene Statistik belehrt jeden schnell eines besseren: wie aus Tabelle I zu entnehmen ist, liegt die Bundesrepublik, die angeblich das großzügigste Asylrecht auf der Welt walten läßt, bei weitem nicht an der Spitze der Aufnahmeländer. Im Gegenteil, auch im innereuropäischen Vergleich liegt sie, gemessen am Anteil der Gesamtbevölkerung, deutlich hinter Schweden, der Schweiz und Frankreich zurück. Der Vergleich zu den Ländern der Dritten Welt erübrigt jeden Kommentar. Es ist festzuhalten, daß die nach Ansicht der Vereinten Nationen aufgenommenen Flüchtlinge in der Bundesrepublik 0,21 Prozent der Bevölkerung ausmacht.(5)

Der Hohe Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen schätzt die Zahl der Flüchtlinge weltweit auf 14 Millionen Menschen ein, wobei die überwiegende Mehrheit sich in den jeweiligen Nachbarländern der Dritten Welt aufhält. Politische Konflikte und Naturkatastrophen bilden die Hintergründe für diese Massenwanderungen und für die Entstehung der Kategorie der heimatlosen, staatenlosen Flüchtlinge, die Hannah Arendt so beschrieb: "the most symptomatic group in contemporary politics"(6).

Die Bilanz aus der Sicht der betroffenen ("refugee-generating") Länder ist auch ernüchternd. Aus dem Iran sind schätzungsweise drei bis vier Millionen Menschen in den letzten zehn Jahren geflohen, aus Afghanistan sollen allein im Iran und in Pakistan fünf Millionen ein Asyl gefunden haben, und aus Eritrea eine halbe Million im Sudan - um nur einige Länder zu erwähnen, aus denen ein großer Anteil der nicht-europäischen Flüchtlinge in der Bundesrepublik herstammt.

Die Flüchtlingspopulation in der Bundesrepublik

Hier muß zunächst einmal grundsätzlich unterschieden werden zwischen den Asylberechtigten, die über eine Aufenthaltserlaubnis, wenn auch nur befristet, verfügen, und den Asylbewerbern, denen nur eine Aufenthaltsgestattung gewährt wird. Dieser Unterschied im rechtlichen Status ist für die Betroffenen von existenzieller Bedeutung, für die Einwanderungspolitik des Aufnahmelandes ebenso, da davon auszugehen ist, daß es sich bei der Population der Asylbewerber um eine "floating mass" handelt, das heißt, um eine höchst instabile, fluktuierende Masse.

Tabelle II ist zu entnehmen, daß die jährliche Gesamtzahl der Asylbewerber, sowie der respektive Anteil der Herkunftsländer, einer erheblichen Fluktuation im Laufe der Jahre unterliegt. Ein erster Höhepunkt wurde im Jahr 1980 erreicht, nicht zuletzt wegen gestiegener Zahlen aus der Türkei (58 073 Eingänge, in der Tabelle nicht angezeigt) und aus den Ländern Asiens. Der zweite Höhepunkt im Jahr 1986 wurde hauptsächlich von Flüchtlingen aus dem Vorderen Orient getragen. 1988 wurde ein dritter Höhepunkt registriert, diesmal aber kamen knapp 50 Prozent aller Asylbewerber aus nur zwei Ostblockländern - Polen und Jugoslawien.

Die Erklärung für diese gewaltige Fluktuation sowohl in der Gesamtzahl der Asylbewerber als auch in der Verteilung der Herkunftsländer, liegt in den sich ändernden internationalen politischen Konfliktherden, sowie in der zunehmend restriktiven bundesdeutschen Asylgesetzgebung. Auf beides wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen. Es erübrigt sich fast, noch zu bemerken, daß nicht alle Antragsteller sich auf Dauer auf ein Leben in der Bundesrepublik einrichten können oder wollen.

Dieser flüchtige Zahlenüberblick mag dennoch eines erkennen lassen: es handelt sich bei dem Begriff "Asylbewerber" um eine derart heterogene, zufallsträchtige Personenzusammensetzung, daß ihr jede soziologische Substanz abgesprochen werden muß. Es handelt sich lediglich um eine verwaltungsjuristische Kategorie, die keine andere Gemeinsamkeit als den Akt des Einreichens eines Asylantrages aufweist. Um es etwas überspitzt zu formulieren, es wird aus einer Aktenflut, eine Menschenflut gemacht.

Umso mehr verdient die Kategorie "Asylberechtigte" Aufmerksamkeit, da sie wenigstens mit einem einheitlichen und gesicherten Rechtsstatus verbunden ist. Um eventuellen Mißverständnissen vorzubeugen, muß ausdrücklich betont werden, daß die hier getroffene Unterscheidung zwischen den Kategorien "Asylbewerber" und "Asylberechtigte" keineswegs einer Entscheidung in der, unserer Meinung nach, falsch gestellten Frage nach "echten" und "falschen" Flüchtlingen entspricht. Dafür sind auch die Unwägbarkeiten in der Auslegungspraxis der Asylgerichte zu offenkundig. Vielmehr handelt es sich hier um den Versuch, eine Population zu bestimmen, die, ungeachtet aller behördlichen Zahlenspielerei und Manipulation, sowohl in sich vergleichbar ist, als auch ausländerpolitisch für die deutsche Gesellschaft von langfristiger Bedeutung sein könnte.

Hierfür ist eine Zahl heranzuziehen: zwischen den Jahren 1953 bis 1988, das heißt, in den zurückliegenden 35 Jahren, haben insgesamt 132 874 Personen Asyl in der Bundesrepublik erhalten. Wie viele von diesen 132 874 Menschen überhaupt noch hier leben, ist ungewiß. Darüber wird keine Statistik geführt.

Obwohl Asylberechtigte aus osteuropäischen Ländern überwiegen (siehe Tabelle III) zeichnete sich Anfang der achtziger Jahre eine Entwicklung ab, die für die Asylfrage in der Bundesrepublik von nicht geringer Bedeutung war, nämlich, die steigende Zahl von Asylberechtigten aus Ländern der Dritten Welt. Die unsachliche Verschärfung der Polemik, die etwa zur gleichen Zeit einsetzte, wird wohl auch zum Teil daraus zu erklären sein.

Zusammenfassung

Diese Asylbilanz von fast 40 Jahren Bundesrepublik dokumentiert, um Herrn Zimmermann zu paraphrasieren, eine fast traurige Lage. In vier Jahrzehnten 132 874 verzweifelte Menschen aus der ganzen Welt Zuflucht gewährt zu haben, war sicherlich eine anerkennenswerte Tat, lange keine ruhmreiche, mit der man sich brüsten könnte. Hätte man nicht mehr tun sollen, können? Darüber wäre eine offene Diskussion fällig.

Diana Wong

Tabelle I : Flüchtlingspopulationen in Europa und in der Welt im Jahr 1985
(Angaben des Hohen Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen)

Land	Anzahl	% der Gesamt bevölkerung
Westeuropa:		
Frankreich	167,300	0.31 %
Großbritannien	135,000	0.24 %
BR Deutschland	126,600	0.21 %
Schweden	90,600	1.09 %
Belgien	36,400	0.37 %
Die Schweiz	31,200	0.49 %
Die Niederlande	15,000	0.10 %
Dänemark	8,500	0.17 %
Welt:		
Pakistan	2,500,000	2.80 %
Iran	1,900,000	4.73 %
USA	1,000,000	0.43 %
Somalia	700,000	13.46 %
Sudan	690,000	3.61 %
Burundi	256,300	5.80 %
Mexiko	175,000	0.24 %
Guatemala	70,000	0.91 %

Tabelle II: Entwicklung der Asylbewerberzahl nach Herkunfts region (nach Angaben des Bundesamtes für die Aner kennung ausländischer Flüchtlinge)

Jahr	Gesamt	Europa	Asien
1980	107,818	7,736	31,998
1981	49,391	14,832	19,215
1982	37,423	11,460	13,274
1983	19,737	5,026	8,152
1984	35,278	7,360	16,849
1985	73,832	10,644	44,298
1986	99,650	16,458	56,581
1987	57,379	25,197	34,143
1988	103,076	56,530	23,006

Tabelle III: Zahl der Asylberechtigten in der BRD, 1984

CSSR	10 957 Asylberechtigte
Äthiopien	4 708
Türkei	4 214
Afghanistan	4 18
Polen	3 719
Ungarn	3 680
Rumänien	2 179
Iran	2 124
Jugoslawien	1 538
Chile	1 434